

Les champs de l'action publique

Vincent Dubois

► **To cite this version:**

| Vincent Dubois. Les champs de l'action publique. 2010. halshs-00498020

HAL Id: halshs-00498020

<https://halshs.archives-ouvertes.fr/halshs-00498020>

Preprint submitted on 6 Jul 2010

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

Les champs de l'action publique

Vincent Dubois
Institut d'études politiques de Strasbourg et Institut universitaire de France
GSPE-PRISME, UMR CNRS 7012
vincent.dubois@misha.fr

Résumé : L'analyse des politiques publiques a forgé ses propres notions pour décrire les espaces relationnels dans lesquels les politiques sont conduites. La sociologie des champs demeure en revanche très peu mobilisée dans ce domaine. Elle peut pourtant s'avérer utile pour objectiver l'espace de production des politiques, reconstituer les relations entre cet espace spécifique et ceux auxquels les politiques sont destinées ou, plus largement, ceux qui prennent part aux échanges qui les constituent. Elle offre ce faisant un point d'appui décisif pour la sociologie de l'action publique.

Conçue comme un outil transposable permettant de rendre compte des logiques spécifiques à chaque espace différencié de relations et de pratiques, la notion de champ est par définition utilisable dans tous les domaines de la recherche sociologique — et ce d'autant plus que la constitution de ces domaines duplique bien souvent la différenciation des espaces sociaux, comme dans le cas du sport, de la médecine, du droit, de la science, de la religion, de la politique, *etc.* Elle est cependant inégalement mobilisée selon les cas. Centrale dans les sociologies sectorielles où elle a suscité de très nombreux travaux, comme la sociologie de l'art ou du journalisme, elle est moins présente dans des spécialités transversales, sociologie du travail, des professions, ou de la déviance. On s'intéressera ici à ce qu'il est convenu d'appeler l'analyse des politiques publiques — désignation à laquelle on préférera celle de sociologie de l'action publique. Cette spécialité fait partie des domaines de la recherche en sciences sociales où la notion de champ est très peu utilisée. Il s'agira donc moins d'établir un bilan critique de ses usages que d'explorer ses apports potentiels, dans la perspective plus générale d'une sociologisation d'une spécialité de recherche dont les approches dominantes n'entretiennent qu'un rapport parfois lointain avec les outils conceptuels et méthodologiques forgés par la sociologie. Après une rapide présentation des principales notions concurrentes couramment mobilisées dans ce domaine et de leurs limites, nous exposerons la manière dont les principes de la sociologie des champs peuvent être mobilisés pour rendre compte de l'espace de production des politiques publiques. Enfin nous formulerons sur cette base des propositions pour une analyse relationnelle qui rende raison des modes de domination et de légitimation à l'œuvre dans de l'action publique.

I. L'action publique hors champ

La recherche sur l'action publique, placée sous l'appellation d'analyse des politiques publiques, reste dominée par des approches éloignées des concepts et méthodes de la sociologie (Dubois, 2009). Héritée de la *policy science* développée aux Etats-Unis dans les années 1950, elle s'est d'abord concentrée, dans une visée souvent pragmatique d'amélioration des pratiques gouvernementales, sur l'analyse de processus (mise sur agenda, décision, élaboration, mise en œuvre, évaluation, pour citer les plus classiques), considérant une politique sous l'angle d'un enchaînement de séquences plus que du point de vue d'une analyse sociologique des groupes engagés dans sa fabrication. Les orientations proprement sociologiques se sont surtout illustrées dans l'analyse de la construction sociale des problèmes publics, qui constitue un apport majeur pour la compréhension critique des politiques (Gusfield, 2008). Inscrite dans la perspective de l'interactionnisme symbolique, cette dernière orientation est cependant peu soucieuse d'une objectivation systématique des systèmes de positions des acteurs. L'analyse des politiques publiques n'en est pas moins riche de notions destinées à rendre compte des configurations, systèmes et milieux sociaux dans lesquels les politiques sont produites. Faute de place, nous en fournirons seulement les principaux exemples (pour de plus amples développements, voir Hassenteufel, 2008).

A. Les réseaux de politique publique : déclinaisons empiriques et implicites normatifs

Dans l'étude de la production et de la mise en œuvre des politiques publiques, l'analyse en termes de réseau est sans doute la plus fréquente. Développée aux Etats-Unis et en Grande-Bretagne dans les années 1970, elle a donné lieu à la notion de *policy community* (communauté de politiques publiques) pour désigner l'ensemble composé par les acteurs aux statuts divers, hommes politiques, fonctionnaires, experts, représentants de groupes d'intérêt, *etc.*, entrant en interaction dans la définition d'une politique. À la suite, la notion d'*issue network* désigne de façon plus circonstanciée le réseau constitué autour de la résolution d'un certain type de problème (Le Galès et Thatcher, 1995). L'intention de départ est très simple, qui consiste essentiellement à rappeler que les acteurs publics ne sont pas les seuls à déterminer les orientations des politiques, et à intégrer à l'analyse leurs relations avec les acteurs privés, essentiellement les groupes d'intérêt qui sont comme on le sait très présents dans le système politique américain du *lobbying*. De là découle toute une série de déclinaisons. Les parlementaires spécialisés dans un secteur, les fonctionnaires de

l'administration fédérale qui en ont la charge et les groupes d'intérêt correspondants forment les « triangles d'acier » (*iron triangles*). Les acteurs aux positions hétérogènes réunis par un engagement pour un problème dont ils ont une vision commune forment des « coalitions de cause » — *advocacy coalition* — (Bergeron *et. al.*, 1998). Les experts, fonctionnaires, hommes politiques et autres entrepreneurs de politiques publiques qui partagent les mêmes modes de raisonnement et d'analyse forment une « communauté épistémique » (Haas, 1992). Et la liste n'est pas exhaustive.

L'usage de ces notions pose plusieurs problèmes. Les déclinaisons qu'on vient d'évoquer peuvent former d'utiles étiquettes descriptives, mais leur portée analytique au sens de la capacité à susciter de nouvelles hypothèses apparaît limitée si on la rapporte à l'abondance des discussions théoriques qu'elles suscitent. L'hétérogénéité des origines intellectuelles et disciplinaires, la diversité des terrains sectoriels et nationaux et la dynamique distinctive d'un sous-champ scientifique dont le développement et l'autonomisation se sont fortement renforcés depuis le début des années 1980 se combinant, l'inflation de nouvelles notions *ad hoc* l'a emporté sur l'effort de transposition des concepts génériques déjà éprouvés dans les sciences sociales.

Dans ces théories, la notion englobante de réseau est elle-même employée dans des sens hétérogènes. Ses usages sont d'ordre descriptif ou métaphorique, mobilisant peu les outils conceptuels et les techniques de la sociologie des réseaux (Mercklé, 2004). On notera notamment un faible usage de la quantification, pourtant décisive tant empiriquement qu'analytiquement dans la sociologie des réseaux. Enfin, ces usages renvoient à un présupposé théorique et politique, selon lequel l'action publique procéderait essentiellement d'une coopération horizontale entre des acteurs faiblement ou non hiérarchisés, et dont l'éventuelle hiérarchisation serait constamment changeante. Minimisant les rapports de forces, les phénomènes de domination et de concentration du pouvoir, cette manière de concevoir les réseaux entretient donc des affinités fortes avec la thèse selon laquelle un système de *multi-level governance* aurait remplacé l'Etat — ou devrait le faire. Dès lors, la notion de réseau peut s'avérer plus prescriptive que descriptive.

L'analyse des politiques publiques en France mobilise largement ces cadres d'analyse. Elle a néanmoins ses particularités, notamment celle d'être fortement marquée par deux courants : l'analyse stratégique de Michel Crozier, et l'approche cognitive issue des travaux de Bruno

Jobert et Pierre Muller. L'un et l'autre ont développé leur propre conceptualisation des systèmes de relation constitutifs des politiques.

B. Les systèmes d'action concrets dans l'action publique

La notion de système d'action concret occupe une place essentielle dans l'appareil conceptuel de la sociologie des organisations tel qu'il a été formalisé par Crozier et Friedberg (1977). En faisant porter l'attention sur les relations réelles entre les acteurs, dépassant ainsi l'analyse juridique des organisations formelles, il a notamment permis d'éclairer les modes de fonctionnement des administrations, la conduite des réformes, les jeux de pouvoir au principe des politiques locales (Dupuy et Thœnig, 1983 ; Grémion, 1976).

Outre des limites d'ordre général (comme la faible historicisation ou l'absence de prise en compte des caractéristiques sociales des acteurs) la notion de système d'action pose cependant toute une série de problèmes lorsqu'elle est appliquée à l'action publique. Certaines de ces limites ont été mises en évidence de longue date (Jobert, Leca, 1980). On en rappellera brièvement trois. En premier lieu, si l'analyse stratégique, au travers de la notion de système d'action concret, présente une vertu critique indéniable par rapport aux modèles classiquement décisionnistes et à la vision surpolitisée qui leur est généralement associée, elle présente l'inconvénient de ses avantages. Tordant le bâton dans l'autre sens, elle postule que tout procède d'un jeu d'interaction et de pouvoir au sein duquel le politique n'est qu'un acteur parmi d'autres et où les appartenances partisans, les contraintes propres au métier politique et les orientations idéologiques ne constituent pas des variables pertinentes. Elle donne ainsi à voir une action publique dépolitisée, détachée du jeu électoral et plus largement des relations d'échange politique. Cela peut dans certains cas résulter d'une observation empirique, mais constitue un parti pris discutable si on en fait un postulat de départ.

En second lieu, la conception d'un pouvoir présent au niveau de chaque relation entre acteurs et le postulat de non hiérarchisation des systèmes d'action (on pose *a priori* qu'aucun système ne peut s'imposer aux autres) empêche de rendre compte des phénomènes de concentration des pouvoirs. Considérer que l'Etat n'existe que dans la diffraction de jeux de pouvoirs concrets et localisés constitue une avancée par rapport aux visions démiurgiques qui en font une entité aussi abstraite qu'homogène (celle des juristes comme celle d'un certain marxisme), mais empêche de voir la structuration générale des rapports de domination dans et

par le processus historique d'accumulation de ressources qui le constitue. On ajoutera une dernière limite qui tient à ce que la vision stratégiste et interactionniste prévalant dans la notion de système d'action conduit à négliger la dimension symbolique de l'exercice du pouvoir et, partant, de la conduite des politiques. C'est pourtant une dimension essentielle, à la fois parce que l'intervention publique consiste aussi pour une part (variable selon les cas) à agir sur des représentations sociales (accréditer la vision d'un problème, orienter les comportements en conséquence) et parce qu'elle a partie liée avec les échanges symboliques dans lesquels se joue le processus politique par excellence : la légitimation du pouvoir politique et de ceux qui prétendent à son exercice (Lagroye, 1985).

C. Secteurs et référentiels

La dimension symbolique (appelée dans ce cas « cognitive »), est en revanche centrale dans le modèle d'analyse formalisé par Bruno Jobert et Pierre Muller (1987). Sans rentrer dans le détail d'un système d'interprétation qui a suscité beaucoup de commentaires (voir notamment Desage, Godard, 2005), on ne retiendra ici que ce qui concerne directement une confrontation possible avec la sociologie des champs. L'analyse de Jobert et Muller partage avec cette dernière — comme d'ailleurs avec beaucoup d'autres sociologies — l'hypothèse de départ d'une différenciation croissante des sphères d'activité sociale inspirée (dans ce cas lointainement) de la thèse durkheimienne des progrès de la division du travail. Les auteurs considèrent ainsi que sous l'effet conjoint de la révolution industrielle, du développement des moyens de communications, de la constitution de spécialités professionnelles en nombre croissant et de la croissance d'un appareil d'Etat à la fois centralisé et doté de spécialisations internes, les sociétés territorialisées (dans lesquelles l'identité sociale, la représentation des intérêts et la régulation des conflits avaient une base locale) auraient progressivement été remplacées par des sociétés sectorielles (dans lesquelles les identités et les intérêts sont davantage d'ordre professionnel, et où la régulation sociale s'opère plutôt par secteur d'activité, à un niveau national ou en tout cas plus strictement attaché à un lieu). En témoigne la substitution de l'agriculteur, membre d'une profession organisée en syndicats et acteur spécialisé d'un secteur économique régulé comme tel, au paysan, figure sociale polyvalente définie par l'appartenance à un territoire qui constitue son horizon social et politique. En témoigne également la transformation des systèmes de solidarité, la constitution de l'Etat providence substituant une redistribution nationale fondée sur des statuts sociaux,

généralement professionnels, à une charité publique ou privée s'exerçant sur une base locale — prolongeant en cela l'aide religieuse apportée aux pauvres de la paroisse.

Dans une société sectorielle comme la société française, le risque politique n'est plus tant l'éclatement par sécession des territoires que la désintégration car chaque secteur tend à fonctionner en faisant prévaloir sa logique propre¹. La fonction qui définit les politiques publiques consiste, au-delà de la prise en charge des problèmes propres à chaque secteur, dans la « gestion du rapport global-sectoriel », c'est-à-dire la régulation des relations entre secteurs interdépendants (comme l'industrie et les transports), le traitement des effets entraînés par chaque politique sectorielle (la modernisation de l'agriculture dans les années 1950 accélère l'exode rural qui crée de nouveaux besoins de logement dans les villes dont la satisfaction entraîne des problèmes d'urbanisme qui à leur tour ont des incidences sociales), enfin et surtout l'ajustement de chaque secteur au modèle social et politique dominant (en finir avec l'agriculture traditionnelle quand l'heure est à la « modernisation » de la société, rendre les universités « performantes » quand s'impose le modèle de la concurrence et du marché).

Cette analyse, à maints égards compatible avec les outils de la sociologie des champs, n'y fait pourtant aucune référence. Les auteurs parlent de secteurs pour désigner *grosso modo* des sphères d'activité qui pourraient être analysées comme des champs. Ils définissent ainsi un secteur comme « une structuration verticale de rôles sociaux (en général professionnels) qui définit ses règles de fonctionnement, de sélection des élites, d'élaboration de normes et de valeurs spécifiques, de fixation de ses frontières » (Jobert et Muller, 1987 pour cette citation et les suivantes). S'ils notent qu'un secteur est traversé de dissensions, ils n'établissent pas, comme on le ferait pour un champ, les polarités qui le structurent ni ne rendent compte des logiques de ses concurrences internes. Pour désigner les acteurs intermédiaires entre un secteur et les pouvoirs publics qui jouent un rôle décisif dans l'orientation des politiques, ils utilisent la notion de médiateur, sorte d'intellectuel organique des politiques sectorielles qui produit un système de représentation (un « référentiel sectoriel »), lié à des relations de pouvoir et à des pratiques d'intervention. Mais en se limitant à l'identification de quelques médiateurs individuels dont le rôle décisif est déduit intuitivement plus que systématiquement démontré, ils font l'économie de la reconstitution du système de positions propre à chaque

¹ Le fait que cette contribution s'inscrive dans une réflexion collective menée avec des collègues belges conduit évidemment à faire directement apparaître le caractère nationalement situé de ce type d'analyse.

secteur qui seule permettrait de comprendre sociologiquement la structure des capitaux et des relations qui fondent les positions d'influence.

Cette approche est dite « cognitive » en ce qu'elle place au centre de la démonstration les représentations sociales considérées comme la matrice des politiques. « Élaborer une politique publique, écrivent Jobert et Muller, revient à construire une représentation, une image de la réalité sur laquelle on veut intervenir. C'est en référence à cette image cognitive que les acteurs vont organiser leur perception du système, confronter leurs solutions et définir leurs propositions d'action ». C'est le référentiel d'une politique, défini comme « l'ensemble des normes ou images de référence en fonction desquelles sont définis les critères d'intervention de l'Etat ainsi que les objectifs de la politique publique considérée ». Le « référentiel sectoriel » est déduit empiriquement du discours des médiateurs, s'apparentant dès lors à la désignation sténographique d'une représentation articulée à des pratiques qui s'impose à un moment donné aux représentations concurrentes du fait de sa compatibilité avec le « référentiel global », là où la sociologie d'un champ s'attache à reconstituer systématiquement la genèse des normes et des règles qui le spécifient. Le « référentiel global » a un statut et un fondement empirique plus incertain encore. Il correspond à des principes très généraux (la modernisation au cours des trente glorieuses, l'économie sociale de marché par la suite), dont une histoire sociale devrait restituer précisément ce qui n'est ici qu'évoqué : les producteurs, les lieux de production, les formes sous lesquelles ils s'énoncent, grâce à une enquête méthodique sur un corpus clairement identifié — comme l'avaient fait Bourdieu et Boltanski dans « La production de l'idéologie dominante » (Bourdieu, Boltanski, 1975).

Totalement ignorée des travaux anglo-saxons dans ce domaine, la sociologie des champs l'est également des recherches françaises se revendiquant de l'analyse des politiques publiques, lors même, on vient de le voir, qu'elle pourrait à tout le moins y apporter des compléments et correctifs utiles².

² Au-delà de la notion de champ, c'est plus généralement la sociologie de Pierre Bourdieu qui est occultée dans ces travaux, la référence épisodique à *La noblesse d'Etat* pour la sociologie des grandes écoles et des sphères dirigeantes constituant à peu près la seule exception (Bourdieu, 1989). Il serait trop long de revenir sur les raisons de cette occultation, qui renvoient alternativement ou simultanément à une démarcation d'avec la sociologie politique française (où la référence à Bourdieu est très présente), à la prégnance des références anglo-saxonnes ou à des sociologies concurrentes comme celle de Crozier, à des luttes d'institutions (avec par exemple le rôle central de l'IEP de Paris), tout cela conduisant à former des générations de chercheurs dans l'ignorance et-ou l'aversion intellectuelle et-ou politique à l'égard de la sociologie de Bourdieu.

II. L'espace de production d'une politique

L'approche en termes de champ peut, de manière plus ambitieuse, être mobilisée afin de fonder une analyse proprement sociologique de l'action publique. C'est ce que nous allons voir maintenant en donnant un premier aperçu de ses usages possibles pour restituer l'espace de production des politiques.

A. Propositions

1. Un postulat et deux hypothèses de base

La mobilisation du concept de champ pour reconstituer l'espace de production d'une politique repose sur un postulat qui permet de construire cette politique comme objet sociologique. Ce postulat rompt autant avec les conceptions classiques de l'action publique comme fruit d'une « volonté », d'une décision et-ou d'un cheminement rationnel qu'avec les analyses contemporaines qui y voient un effet d'interaction imprévisible — *garbage can model* — (Cohen *et. al.*, 1991) ou d'idées considérées comme matrices de l'action (*Revue française de science politique*, 2000). Il consiste à considérer l'action publique comme le produit des pratiques et représentations des agents qui y sont engagées, ces pratiques et représentations étant déterminées par les caractéristiques sociales, les intérêts, la position objective de ces agents, et donc par la structure des relations qui les unissent. En permettant d'objectiver la structure de ces positions, des prises de positions correspondantes, et de ces relations, l'analyse en termes de champ permet de révéler ce qui fonde socialement une politique et, partant, d'en fournir une analyse sociologique.

Ce postulat conduit à formuler deux principales hypothèses de base. Reprenant l'un des axiomes de la sociologie des champs qui pose une relation d'homologie entre les positions et les prises de position, la première consiste à rapporter les options et orientations concurrentes dans la définition d'une politique (baisser les charges patronales ou réduire le temps de travail pour favoriser l'emploi ; préférer la route ou le chemin de fer) aux positions et intérêts de ceux qui les défendent (représentants des employeurs ou hauts fonctionnaires et experts militants du ministère de l'Emploi ; lobbyistes de l'industrie automobile ou élus écologistes). Une seconde hypothèse, plus originale et rarement mise à l'épreuve empiriquement, consiste à établir une correspondance entre le contenu d'une politique (son orientation, son style), et la

structure relationnelle de l'espace des agents engagés dans sa production. C'est cette hypothèse que l'on propose de développer en considérant une politique comme l'objectivation, dans un mode d'intervention politiquement légitimé, d'un état provisoire du rapport de forces au sein du champ de luttes pour la définition légitime de cette intervention.

2. Applications et portée d'un concept

C'est ce dont Pierre Bourdieu a donné un exemple dans son travail sur le logement, analysant l'espace des positions et prises de position au principe de la production des politiques en la matière (Bourdieu, 2000). Il montre comment le changement de la valeur des capitaux au sein du champ bureaucratique (cf. *infra*) dans la seconde moitié des années 1970, au cours du septennat de Valéry Giscard d'Estaing, permet à une alliance conjoncturelle de jeunes techniciens sortis de l'école Polytechnique et de jeunes administrateurs des finances sortis de l'Ecole nationale d'administration de l'emporter sur les positions antérieurement établies dans le domaine des politiques du logement, fonctionnaires du ministère de l'Equipement, élus locaux et représentants des sociétés d'économie mixte. Les premiers peuvent ainsi imposer la vision « moderne » et « libérale » attachée à leur position et à leurs intérêts propres, reléguant au rang d'« archaïsme » les conceptions des seconds. On comprend ainsi les fondements sociaux autant qu'idéologiques du déclin de « l'aide à la pierre » au profit de « l'aide à la personne », traduction technique d'une individualisation de la question du logement (le soutien financier des ménages plus que la construction de logements collectifs), révélatrice d'une première amorce du tournant néo-libéral.

On peut appliquer le même cadre d'analyse aux politiques de la langue française en France à la fin des années 1980 (Dubois, 2006a). Depuis leur développement au milieu des années 1960, l'élaboration de ces politiques est dominée par des agents aux positions traditionnelles, et notamment les membres de l'Académie française qui y trouvent une manière de réinvestir leur capital dévalué au sein du champ littéraire. Leur orientation est alors sinon puriste, au moins défensive — contre « l'invasion » de l'Anglais. Les tenants de positions « progressistes », plus ouvertes et hostiles au purisme, se recrutent en particulier parmi les linguistes, qui sont à peu près exclus de l'espace de production des politiques linguistiques comme ils sont tenus à l'écart de l'Académie française. C'est la valorisation du capital scientifique d'expertise au sein du champ bureaucratique, à la faveur du moment réformateur qui correspond à l'arrivée de Michel Rocard au poste de Premier ministre en 1988, qui permet

pour la première fois l'arrivée de linguistes à des positions influentes : conseiller du Premier ministre (Pierre Encrevé), vice-président du Conseil supérieur de la langue française (Bernard Quémada), Délégué général à la langue française (Bernard Cerquiglini). Et c'est cette arrivée d'un personnel nouveau qui fonde l'évolution, en partie avortée, vers une politique qui se veut plus ouverte au changement (réforme de l'orthographe, féminisation des noms de métier) et à la diversité linguistique (reconnaissance des langues régionales et minoritaires).

On voit au travers de ces exemples qu'ainsi considérée, l'apport de la sociologie des champs à l'analyse de l'action publique va bien au-delà de la simple morphologie des groupes dirigeants, l'élite des « décideurs » dont il s'agirait seulement d'établir les propriétés sociales. Il s'agit bien plus de montrer ce que les propriétés des agents et la logique de leurs relations induisent en termes de prises de position, c'est-à-dire indissociablement de productions symboliques (expertises, constructions idéologiques, visions du monde légitimées) et de pratiques d'intervention (lois, règlements, décisions budgétaires, réformes, constructions institutionnelles, allocations de ressources, *etc.*)³.

On voit également que cet usage va bien au-delà d'une forme un peu sophistiquée de marxisme à laquelle ses critiques réduisent souvent la sociologie des champs (voir par exemple Alexander, 1995). Ce que montre en l'occurrence la mobilisation empirique de cette sociologie, c'est que le champ de production d'une politique est rarement réductible au reflet mécanique d'un rapport de classe, et que les dominants aux positions *a priori* acquises n'ont pas toujours par avance partie gagnée. L'une des caractéristiques fréquentes d'un tel champ est d'être composite : des fonctionnaires dont les positions hiérarchiques, les générations, les corps et institutions d'appartenance sont différentes, des experts, des représentants professionnels, syndicaux, et d'intérêts divers, *etc.* Cela autorise des jeux d'alliances dont les retournements peuvent expliquer les changements d'orientation.

On voit donc enfin que l'objectivation de la structure d'un tel champ ne conduit pas à une vision fixiste d'un ordre immuable dont la reproduction consisterait en une reconduction à l'identique. Rendre compte de ces états successifs permet au contraire, en identifiant les déplacements des rapports de forces, de mieux comprendre des changements politiques qu'on

³ La thématique actuellement en vogue des « instruments de l'action publique », si elle vise à associer les dimensions symbolique ou cognitive (« théorisation politique ») et les usages pratiques des dispositifs fait l'impasse sur les caractéristiques sociales des groupes qui produisent et utilisent ces instruments (Lascoumes, Le Galès, 2004).

ne saurait pas plus imputer aux « volontés » individuelles des décideurs ou à leur remplacement qu'à une simple « adaptation » des choix publics à l'évolution objective des situations sur lesquelles ils portent.

B. Questions

La perspective dont on vient de résumer les principaux fondements conduit à formuler un ensemble d'interrogations qui permettent à la fois de contrôler la rigueur de l'usage du concept de champ et de le faire fonctionner comme outil pour la formulation d'hypothèses à visée empirique. On partira de cinq questions classiques de la sociologie des champs (Bourdieu 1984 ; 1992) que l'on reformulera en les appliquant à l'espace de production des politiques publiques.

Un champ se constitue en définissant un enjeu qui lui est spécifique, irréductible à ceux des autres champs. Une première question consiste donc à établir quel enjeu spécifie l'espace de production d'une politique. On peut y répondre en posant qu'il s'agit du pouvoir de régler une sphère particulière de pratiques (immigration, logement, éducation, santé, *etc.*), par la mobilisation de ressources (financières, juridiques, administratives, *etc.*) propres à une institution publique (un gouvernement national, une collectivité locale, l'Union européenne, *etc.*), ou liée aux pouvoirs publics (une agence mêlant public et privé, un organisme para-public, une association financée sur fonds publics, un organisme de sécurité sociale, *etc.*).

Comment, en second lieu, définir et délimiter cet espace ? Comme pour n'importe quel champ, la définition de ses contours ne peut être posée *a priori*, mais résulte de la reconstruction réalisée dans l'enquête. Dans sa recherche sur la politique du logement, Pierre Bourdieu part de l'identification de ceux qu'il appelle les agents efficients, à partir des positions institutionnelles, d'une analyse réputationnelle, d'un repérage des prises de position, qui sert de base à la reconstitution systématique de l'ensemble par recoupements et compléments successifs. Dans bien des cas, les commissions *ad hoc* constituées autour d'un problème ou d'un domaine particulier peuvent être analysées comme l'objectivation du noyau dur du champ concerné et faire à ce titre l'objet d'une enquête particulière. C'est par exemple ce qu'on a proposé en reconstituant la formation d'un espace légitime d'élaboration des politiques culturelles en France dans les années 1960 à partir des commissions culturelles du Plan (Dubois, 1999). Ici comme ailleurs, voire ici plus qu'ailleurs, la définition des limites du

champ est un enjeu de lutte puisqu'en l'occurrence « en être ou pas » correspond à l'obtention ou non d'une reconnaissance officielle à intervenir dans la régulation d'une sphère d'activité et à la potentialité d'y contribuer effectivement. Dans le cas précité, on a ainsi pu établir comment et pour quelles raisons, de manière contre intuitive, les artistes ont été dans un premier temps relégués hors du champ de production des politiques culturelles.

L'existence d'un champ suppose un degré d'autonomie en deçà duquel un champ cesse de fonctionner comme tel, en étant soumis à des logiques qui lui sont extérieures. Loin des débats théoriques de la tradition marxiste (voir notamment Poulantzas, 1971) sur l'autonomie de l'Etat par rapport aux classes dominantes, la sociologie des champs invite à restituer empiriquement les configurations historiques des rapports de forces internes à chaque champ et des chances respectives de leurs différentes fractions à peser sur l'orientation des politiques. Elle invite de manière complémentaire à établir l'état des champs politique et bureaucratique qui détermine les possibilités d'alliance et les types d'échange avec ces différentes fractions, la régulation de leur accès différencié aux lieux de pouvoir et aux ressources publiques, la capacité ou la propension à s'imposer à elles ou à convertir leurs revendications en politique officielle. Il s'agit en d'autres termes d'établir les systèmes de relations entre différents systèmes de relations (ou champs), dans la logique d'une conception de l'Etat comme méta-champ (*cf. infra*) qui, on le voit, ouvre à la recherche sociologique plus qu'à une discussion générale et abstraite sur son autonomie.

Quatrième question : quels sont les principes d'opposition qui structurent le champ de production d'une politique ? La réponse est à établir en chaque cas, mais on peut néanmoins dégager quelques principes récurrents. Le pôle des agents qui prétendent avec succès représenter l'intérêt général (*e.g.* grands commis de l'État, « personnalités qualifiées ») s'oppose à celui qui regroupe ceux qui sont rabattus vers la défense d'intérêts particuliers (*e.g.* représentants de syndicats professionnels, élus locaux) cette opposition pouvant recouper celle qui sépare les agents généralistes des spécialistes sectoriels. Les deux principes de légitimité concurrents de la compétence et de la légitimité politique opposent les experts aux élus, dans un jeu de délégitimation croisée des « technocrates » qui s'arrogeraient le pouvoir contre les « politiciens » avant tout soucieux de leur réélection (Dubois, Dulong, 1999). Au sein du champ bureaucratique, on observe généralement la combinaison entre des oppositions hiérarchiques verticales (Etat central *vs* collectivités locales, hauts fonctionnaires *vs* petits fonctionnaires), des oppositions fonctionnelles (*e.g.* administrations financières *vs*

administrations dépensières) et des concurrences institutionnelles entre « fiefs bureaucratiques » (Allison, 1969) défendant des intérêts et des orientations divergents. Au niveau des agents individuels, cela correspond à des concurrences entre types de capitaux bureaucratiques, liées aussi à des oppositions générationnelles : expérience *vs* technique ; compétences internes et maîtrise des règles du jeu, juridiques ou pratiques *vs* compétences sectorielles, transposables hors bureaucratie.

Ces principes d'opposition se combinent à des principes de regroupement et de solidarité, comme celle, classique, qu'on observe entre membres des grands corps dans la haute administration française. Ils rendent souvent stratégiques les positions intermédiaires qui s'établissent à l'interface de ces polarités, comme les « médiateurs » évoqués plus haut dans l'analyse de Jobert et Muller, les experts multipositionnés, les syndicalistes professionnalisés proches des milieux administratifs, les mobiles d'une administration à l'autre, ou les « pantoufleurs » passés du public au privé. Ils rendent également stratégiques les espaces intermédiaires, colloques, *think tanks* et « lieux neutres » (Bourdieu, Boltanski, 1976) où patrons et fonctionnaires, experts et syndicalistes, ou élus de différents bords se retrouvent et élaborent un langage commun.

Quels sont, enfin — cinquième question — les produits de ces concurrences ? Il s'agit des manières politiquement légitimées de voir (objectivées par exemple dans des discours, des rapports officiels) et de traiter (matérialisées dans des dispositifs, des réformes) un « problème » ou une sphère d'activité. Ces produits sont légitimés de manière formelle, en étant endossés par un agent détenteur de l'autorité politique (un maire, un ministre) ou sanctionnés par un vote. Ils sont aussi légitimés par la logique même de fonctionnement du champ, par le respect des procédures, par la revendication d'une compétence technique ou scientifique, par l'accumulation d'un capital symbolique, par le recours à l'opinion publique, par la concertation plus ou moins mise en scène ou la confrontation réglée des points de vue concurrents propre à la production d'un consensus plus ou moins illusoire — à l'instar de ce qui se déroule dans les commissions dont on parlait plus haut, véritables technologies de pouvoir en tant que machines à produire de la légitimité. Pierre-Edouard Weill montre ainsi à propos de l'accession sociale à la propriété et du projet de « maison à 100 000 euros » que la constitution d'un espace de délibération mobilisant la « société civile » au nom de la « mutualisation des compétences » s'accompagne d'un quasi-monopole des agents traditionnellement dominants (le ministre et son cabinet) dans l'orientation du dispositif

concerné et de profits politiques fortement personnalisés (on parle des « maisons Borloo », du nom du ministre). Le cas révèle l'invention plus générale d'un mode apparemment paradoxal de « concertation autoritaire » qui pare un très classique interventionnisme centraliste d'Etat des atours modernistes de la gouvernance néo-libérale (Weill, 2007).

Reconstituer l'espace de production et les modalités de production de l'action publique en mobilisant la sociologie des champs permet ainsi de comprendre le produit (la politique publique) et, ce qui est central en la matière, les conditions et modalités de sa légitimation.

C. Précisions

Il faut à ce stade apporter trois précisions de méthode. Tout d'abord, l'objectivation des champs de production des politiques ne se limite pas à une approche sectorisée (famille, transports, tourisme, *etc.*) mais peut permettre d'identifier des espaces qui ont un rôle transversal dans la mesure où leurs produits affectent la totalité des champs de l'action publique ou au moins plusieurs d'entre eux. On pense ici encore une fois à l'article séminal de Bourdieu et Boltanski sur l'idéologie dominante (1976), ou aux travaux qui objectivent les espaces de production des praxéologies de l'action publique, le néo-libéralisme (Denord, 2007) ou la pensée en termes de risques (Daccache, 2008).

Ensuite, si les pages qui précèdent donnent pour les besoins de l'exposé une version « dure » ou « orthodoxe » de l'analyse en termes de champ, il convient de noter que mobiliser la sociologie des champs ne revient pas à chercher à tout prix à démontrer l'existence d'un champ, en soumettant n'importe quel espace à une analyse factorielle dont on pourra toujours déduire des polarités et des systèmes d'opposition. De même, il ne s'agit pas de se poser à cet égard une question sur un mode théologique (s'agit-il ou non d'un « vrai » champ ?), mais de la formuler dans et pour un raisonnement sociologique en pratique (que voit-on en analysant cet espace comme un champ qu'on ne verrait pas autrement ?). Ce qui signifie à la fois qu'on ne doit ni oublier les exigences qu'impose l'usage rigoureux d'un concept qui ne prend pleinement sens qu'une fois mobilisés l'ensemble des notions auxquelles il est logiquement articulé (autonomie, habitus, capital, règles, enjeux, principes spécifiques, notamment), ni se priver des apports de la sociologie des champs (en particulier penser les positions relationnellement, établir des polarités, associer des positions à des prises de positions pour analyser des espaces qu'en toute rigueur on ne gagne pas à désigner comme des champs).

Enfin, la présentation qui précède pourrait laisser croire que l'analyse de l'action publique en termes de champs se limite aux positions dominantes et à la phase, certes essentielle, de genèse sociale des politiques (ce qu'on appelle « élaboration » dans l'analyse des politiques publiques). Il n'en est rien puisque cette analyse permet aussi de rendre compte de la production *in concreto* des politiques « sur le terrain » impliquant des agents de tout niveau (ce qui est habituellement désigné comme « application » ou « mise en œuvre » — *implementation*), ce dont le travail de Bourdieu sur le logement donne là encore un bon exemple (Bourdieu, 2000). On pourrait aller plus loin encore et imaginer une sociologie de l'action publique qui, appliquant jusqu'au bout le programme de la sociologie des champs, articule la reconstitution systématique de l'espace des producteurs de politique à celle de l'espace de ses destinataires : bénéficiaires, populations-cibles, groupes indirectement affectés, *etc.* Autant dire que cette sociologie peut être utile à l'analyse des politiques bien au-delà de l'analyse des seuls groupes dominants et des moments de genèse.

III. L'action publique de l'entre champs au méta-champ

On le voit donc, si la restitution systématique de l'espace de production d'une politique constitue un premier apport essentiel de la sociologie des champs, il serait réducteur de s'en tenir là. Cette sociologie invite aussi à rendre compte des relations entre espaces sociaux constitutifs de l'action publique et, ce faisant, permet de saisir la complexité des rapports de domination et de légitimation qui caractérise l'intervention des pouvoirs publics.

A. L'action publique comme produit des relations entre champs

Comme tout objet social, l'action publique doit s'analyser comme le produit de relations sociales. En l'occurrence, la multiplicité de ces relations et la diversité des positions des agents qui y sont engagés sont telles qu'elles peuvent difficilement être circonscrites à un champ unique. Si comme on vient de le voir, on gagne à restituer grâce à la sociologie des champs l'espace de production spécifique d'une politique, cette approche doit donc s'articuler, à un deuxième niveau, à l'analyse des relations entre les champs ou fractions de champs mobilisés dans la conduite d'une politique. Il s'agit en d'autres termes d'établir des (systèmes de) relations entre des (systèmes de) relations, au-delà d'un usage seulement monographique de la notion de champ.

1. Relations bilatérales

La forme la plus simple que peuvent prendre ces relations entre systèmes de relations tient aux échanges, collaborations, confrontations, *etc.*, qui s'établissent de manière bilatérale entre la fraction de l'espace gouvernemental mobilisée dans le traitement public d'un domaine particulier (*e.g.* les fonctionnaires et agents politiques en charge au moins temporairement d'un dossier ou secteur particulier) et le champ correspondant. Ce qu'on appelle « politique culturelle » peut dans cette perspective s'analyser comme le produit des rapports entre le champ de la culture et le groupe des agents administratifs et politiques qui, au sein de l'espace gouvernemental, interviennent sur les questions culturelles. L'histoire de la politique culturelle se définit alors comme l'histoire de ces rapports. Leur reconstitution permet en particulier de comprendre la formation des alliances d'un champ à l'autre, à d'autres moments impossibles, alliances dans lesquelles résident le principe des principales innovations ou réorientations dans ce domaine — quand bien même ces dernières peuvent être revendiquées par des agents singuliers ou leur être imputées. La première formalisation politique d'une « politique républicaine des arts » en France procède ainsi de la rencontre, à la fin du XIX^e siècle, entre des administrateurs réformistes, le milieu composite des « arts industriels » et l'avant-garde du champ artistique facilitée par des agents politiques à la fois novices et multipositionnés et rendue possible par une conjoncture politique propice aux innovations (Dubois, 2001). L'institutionnalisation des politiques de la culture au sens contemporain du terme correspond à un moment où le champ de la culture est suffisamment établi pour que l'intervention de l'Etat puisse être perçue comme un soutien et plus comme une ingérence extérieure et où l'administration centrale se renforce dans une orientation modernisatrice propice à l'ouverture de nouveaux domaines d'intervention. Les collaborations qui peuvent alors s'établir fondent socialement le principe de la « démocratisation culturelle » comme mot d'ordre dont la double connotation politique et culturelle dit bien l'origine : un humanisme technocratique reprenant et neutralisant les vellétés politiques des artistes dans un compromis entre agents des champs bureaucratique et culturel — bien plus que dans le « génie » prêté au ministre André Malraux, ce qui ne signifie pas que celui-ci n'ait joué aucun rôle dans l'élaboration de ces compromis puis, grâce à eux (Dubois, 1999). Une telle perspective permet de reformuler sociologiquement la question du rôle de « l'Etat » dans « la culture » telle qu'elle est naïvement posée dans les débats publics, les essais philosophiques ou juridiques, en orientant la recherche vers l'identification des positions et des relations

objectives et historiquement situées en lieu et place d'une spéculation sur les rapports souhaitables entre deux entités abstraites.

Cette perspective peut, au-delà de ce cas précis, s'appliquer à toute politique qui touche au fonctionnement d'un champ constitué comme tel, l'éducation, la science ou le sport par exemple, y compris lorsque ce champ est lui-même constitué au sein des institutions publiques, comme dans le cas de la justice. Elle est tout particulièrement féconde lorsqu'il s'agit de rendre compte de la genèse de nouvelles catégories. Celle de « santé mentale », par exemple, constitue pour une part le produit des relations qui s'établissent entre les agents du champ administratif de la santé publique et les agents d'une fraction du champ de la psychiatrie, qui ont intégré la critique de l'anti-psychiatrie et militent pour une définition plus sociale et une extension de leur spécialité (Courtin, 2006).

2. La concordance des champs

Il serait cependant trop simple de considérer qu'une politique ne procède que de la confrontation binaire entre l'espace politico-bureaucratique d'un côté et le champ concerné de l'autre. C'est là une configuration possible, notamment lorsqu'il s'agit d'une question très spécifique et circonscrite et/ou d'un champ fortement clos sur lui-même dont le fonctionnement affecte peu celui des autres champs, comme dans le cas de mesures présentées comme « techniques » et faiblement publicisées. Cette clôture se retrouve également lorsque le contrôle gouvernemental est tel qu'il conduit à limiter les relations à un face-à-face avec des groupes sélectionnés — ce dont le système corporatiste des régimes autoritaires a pu fournir une illustration. Dans la plupart des cas, la multiplicité des espaces et sous espaces engagés dans la fabrication d'une politique dessine en fait un ensemble d'interrelations beaucoup plus complexe.

Il suffit pour s'en convaincre d'observer la manière dont s'opèrent les « réformes » qui se multiplient au point de devenir aujourd'hui le quasi-synonyme de « politiques gouvernementales ». Au moins pour les réformes d'une certaine ampleur, comprendre leur émergence et leurs conditions de réalisation implique non seulement de reconstituer le champ des réformateurs ou « nébuleuse réformatrice » (Topalov, 1999) mais aussi d'établir l'état des rapports de forces internes des différents champs concernés et les modalités de leur mise en relation. Même une question apparemment technique et interne au champ bureaucratique

comme la réforme de l'Etat trouve son origine et les logiques de son traitement dans des espaces différents et grâce à leur mise en relation : la publicisation de la question administrative dans la presse écrite ; sa transformation en enjeu dans la compétition électorale ; les investissements intellectuels et littéraires de hauts fonctionnaires dans l'élaboration et la diffusion de thèses réformatrices (Baruch M.-O. et Bezès P., 2006). Le « Plan Juppé » de réforme de la sécurité sociale (Lebaron, 2000) et le renforcement du contrôle des chômeurs dans le « Plan de cohésion sociale » en France (Dubois, 2006b) ont été analysés de cette manière.

Ces réformes suscitent d'intenses mobilisations dans les champs politique et bureaucratique. Leurs enjeux économiques et sociaux suscitent celles du champ du patronat (*via* ses représentants) et du champ syndical, qui constituent l'espace institutionnalisé des rapports de forces (ce qu'on appelle les « partenaires sociaux ») dans lesquels se débattent et se dessinent pour partie la régulation des relations professionnelles et la gestion de l'Etat social. Dans un système social et politique où tant la légitimation des réformes gouvernementales que le succès des mobilisations qui tentent de s'y opposer se jouent pour partie dans les médias, il faut y ajouter la contribution propre du champ journalistique. Dans un domaine complexe, et à une époque où la « compétence » — notamment économique — est une ressource politique majeure, il faut enfin y ajouter l'espace composite de la production d'expertise, à l'interface entre champs bureaucratique et scientifique.

Les pôles dominants de ces différents champs sont, pour des raisons qui peuvent être différentes, favorables à la réforme ou y ont intérêt. À tout le moins comme l'illustre le cas du champ syndical, la logique des relations avec le champ gouvernemental conduit à ce que seules les prises de positions en ce sens puissent être entendues, renforçant en retour les positions de ceux qui les expriment dans les rapports de forces internes à ce champ. Les projets de réforme imputés à la « volonté » gouvernementale ne sont ainsi possibles que dans et par la convergence de logiques et d'intérêts (pour partie) spécifiques d'espaces distincts, mais en interrelation. Dans une certaine mesure, ils procèdent de cette convergence dans la mesure où les gouvernants (qui n'en sont du reste pas nécessairement les seuls ou principaux initiateurs) ne les ont intégrés à l'espace des possibles politiques que parce qu'ils savaient pouvoir s'appuyer sur une conjonction favorable.

Cette conjonction ne procède cependant pas du seul hasard ou de la mise en phase quasi-spontanée que décrivent les analyses en termes de « fenêtre d'opportunité » (Kingdon, 1984). En lien avec les rapports de forces internes aux différents champs, elle procède des collusions qui peuvent s'établir d'un champ à l'autre et des rapports de forces entre les champs. Que l'on pense par exemple aux relations entre patronat, presse et politique, ou aux échanges entre syndicalistes et experts. Et s'il serait encore une fois trop simple de considérer que ces convergences sont le seul fait d'un gouvernement capable de faire et défaire les positions au sein de chaque champ, cette orchestration pourrait bien malgré tout avoir un chef d'orchestre, pour prendre à rebours la formule célèbre de Bourdieu, dans la mesure où (et seulement dans cette mesure) le propre du champ du pouvoir politique est sa capacité à agir simultanément dans plusieurs champs, notamment en distribuant des positions de pouvoir à des agents (en les nommant dans une commission, en leur confiant une mission, en les désignant comme interlocuteurs privilégiés, *etc.*), ce qui permet d'exercer un pouvoir sur les équilibres internes des champs auxquels ils appartiennent.

B. La complexité des rapports de domination et de légitimation

L'approche structurale et relationnelle de la sociologie des champs permet de rendre compte de la spécification d'espaces dotés de leurs propres logiques de fonctionnement (les champs bureaucratique ou scientifique) et de restituer les relations qu'ils entretiennent d'une manière réaliste, c'est-à-dire à partir de systèmes de positions objectives et donc en évitant les abstractions réifiantes qui mettent en rapport des concepts (« Etat » vs « société civile »). Son usage pour analyser l'action publique permet en retour d'éclairer les liens entre les dynamiques socio-historiques d'autonomisation des espaces sociaux et les transformations des modes d'exercice et de légitimation du pouvoir politique. On peut formuler à leur propos des hypothèses en partie contre intuitives : le pouvoir politique ne s'exerce pas nécessairement au détriment de l'autonomie des champs sociaux ; cette autonomie ne constitue en retour pas nécessairement un obstacle à l'exercice de ce pouvoir dont elle peut au contraire servir la légitimation.

1. Paradoxes et remises en cause de l'autonomisation des champs

L'intervention publique dans un champ conduit en première analyse à agir de l'extérieur sur son fonctionnement et, partant, à réduire l'autonomie qui le constitue comme tel voire à la

remettre en cause. Le cas limite en est donné dans les régimes dictatoriaux où toutes les sphères d'activité sont peu ou prou soumises aux règles de l'appareil politico-bureaucratique — à l'instar du modèle jdanovien de politique scientifique — au point de rendre délicate l'usage de la notion de champ. Au-delà de ce cas limite, l'intervention publique comme toute intervention extérieure (celles de l'Église ou du pouvoir économique) fait courir au champ qu'elle concerne le risque de se voir imposer des logiques hétéronomes, sauf à considérer cette intervention comme un soutien neutre ne faisant qu'enregistrer l'état de ses rapports de forces internes — ce cas de figure est possible mais ne peut à l'évidence être généralisé. L'histoire des politiques publiques est de fait jalonnée d'exemples où elles jouent un rôle décisif dans l'évolution de ces rapports, ce qui ne manque pas d'être dénoncé comme une ingérence politique inacceptable par ceux qui en font les frais.

Dans les démocraties libérales contemporaines, s'ensuit plus généralement la soumission — au moins partielle — de la régulation publique des rapports sociaux au respect — au moins formel — du principe d'auto-organisation des espaces sociaux différenciés. C'est sans doute là un élément central de la définition sociologique de ces régimes. L'extension, encore une fois partiellement réalisée et jamais définitivement acquise, du principe de séparation des pouvoirs aux champs qui sont parvenus à imposer leur autonomie comme une norme sociale devant être respectée (la « liberté » de l'artiste ou de l'entrepreneur, « l'indépendance » du journaliste ou du scientifique, la spécificité irréductible des règles devant régir l'activité sportive ou médicale) marque la double histoire de ces régimes politiques et de la différenciation des sociétés dans lesquelles ils se sont développés. Cette extension marque aussi les conditions et les formes de l'intervention des pouvoirs publics — ne serait-ce que parce qu'ils doivent de ce fait tout particulièrement « mettre les formes », en respectant des procédures formelles et/ou en mobilisant toutes les technologies de pouvoir qui permettent de distinguer cette intervention du « fait du prince ». C'est ce qui permet de comprendre par exemple que si les démocraties occidentales ont créé des ministères des Sports et que leurs dirigeants assistent régulièrement aux rencontres sportives auxquelles participe l'équipe nationale, il leur est à proprement parler impensable d'intervenir comme l'a fait lors de la coupe du monde de football en 1982 le frère de l'émir du Koweït, descendu sur le terrain pour faire annuler un but accordé par l'arbitre...

L'analyse historique de la genèse des champs permet d'appréhender l'intervention publique sous un autre angle que celui de la réduction potentielle ou avérée de leur autonomie. Contre

l'image spontanée de champs préexistants dans lesquels les pouvoirs publics interviendraient dans un second temps, cette analyse associée à celle de la formation historique de l'Etat révèle un processus bien souvent conjoint. Pierre Bourdieu, entre autres⁴, a montré les limites de l'opposition entre l'Etat et le marché, qui fonde la dénonciation politique de l'intervention publique comme un dirigisme illégitime, en rappelant ce que la formation historique du champ économique devait à l'Etat, *via* notamment l'unification monétaire qui conditionne l'apparition d'un marché national (Bourdieu, 2000). Les académies nationales, créées sous l'égide de l'Etat et dénoncées ultérieurement comme l'instrument de son ingérence dans les champs littéraire et artistique ont constitué parmi les premières instances de débats, d'organisation et de consécration spécifiques à la littérature et à l'art, et en cela formé des bases déterminantes dans l'initiation de leur processus d'autonomisation (Viala, 1985). Le développement de politiques sportives dans les années 1960 en France, à une période d'interventionnisme public fort et centralisé, a quant à lui fortement contribué à l'autonomisation du champ sportif sous ses formes contemporaines (Defrance, 1995).

Pour s'en tenir à la période récente, on peut poser que pendant une cinquantaine d'années — *grosso modo* de l'entre-deux-guerres au milieu des années 1970, et de façons variables d'un pays à l'autre et d'un champ à l'autre — quand se structurent les modalités contemporaines de l'intervention publique, cette intervention forme une contribution paradoxale à la constitution ou la préservation de l'autonomie des champs. Elle contribue à cette autonomie, parce que la structuration politico-bureaucratique entérine la différenciation des champs et y contribue, reproduisant dans les structures institutionnelles (comme les ministères sectoriels) la distinction des différents champs (sport, science, santé, culture). Elle y contribue également parce qu'elle est généralement au moins en partie conduite au nom de la défense des logiques propres à ces différents champs, notamment contre les risques de domination des logiques hétéronomes du champ économique. Les politiques culturelles des années 1960 sont menées au nom du principe d'une création artistique ne devant pas être soumise aux lois de la rentabilité financière, et d'une démocratisation de l'accès à l'art véritable, supposée impossible à réaliser par le seul libre jeu du marché, voire contrariée par la domination des produits de la « culture de masse » imposés par les « industries culturelles ». Et l'on pourrait transposer la remarque à nombre d'autres politiques sectorielles⁵.

⁴ Voir par exemple les travaux des économistes des conventions.

⁵ Il faudrait pouvoir établir systématiquement l'ensemble des conditions nécessaires à ce que l'intervention publique favorise l'autonomie des champs, ce qui dépasse les possibilités de cet article.

Cette contribution de l'intervention publique à l'autonomisation est dans le même temps paradoxale, dans la mesure où l'autonomie des champs est à la fois conquise en partie contre l'Etat et octroyée par l'Etat. Et en même temps que l'Etat contribue à l'autonomisation d'un champ, son intervention s'accompagne de l'imposition de principes hétéronomes (*i.e.* propres aux champs politique et bureaucratique) ou de la formation de principes et croyances hybrides, produits dans les transactions entre un champ et les champs politique et bureaucratique. La croyance dans le progrès économique grâce à la science, l'intégration sociale par le sport, la démocratisation de la culture, les principes de la santé publique ou de l'égalité des chances scolaires forment ainsi des normes élaborées dans ces relations entre champs à l'occasion du développement de l'intervention publique, pour parties réappropriées au sein de chacun des champs concernés.

À rebours de cette contribution paradoxale à leur autonomie, ce qu'on appelle de manière trop rapide et en partie abusive le retrait de l'Etat — qui consiste plutôt en un tournant néo-libéral des politiques publiques s'accompagnant parfois d'un retour à des formes et des forces traditionnelles de l'Etat, en matière de sécurité par exemple — a très largement consisté à imposer les logiques du champ économique aux autres champs. On peut le voir en matière de santé avec les réformes managériales de l'hôpital (Pierru, 2007), dans l'enseignement supérieur et la recherche (Montlibert, 2004 ; Bruno, 2008), le sport (Smith, 2000) ou encore la culture via la promotion du mécénat d'entreprise ou la soumission croissante des activités culturelles à des impératifs de développement économique au plan local comme dans les programmes culturels de l'Union européenne. Et la liste n'est évidemment pas close. Le redéploiement de l'intervention publique conduit cette fois plutôt à l'hétéronomisation des différents champs sociaux. Le paradoxe précédemment identifié peut alors être poussé jusqu'au bout puisque c'est, contrairement aux représentations communes, l'« interventionnisme » qui, sous certaines conditions, favorise l'autonomie des champs, et le « libéralisme » qui œuvre en sens contraire.

2. Allongement des circuits de légitimation et complexification des rapports de domination

La question de savoir si l'action publique est produite dans des relations bilatérales entre deux espaces de positions (champ gouvernemental et champ spécifiquement concerné) ou résulte

d'un système d'interdépendance beaucoup plus complexe qui engage plusieurs champs, sous-champs ou fractions de champs est moins théorique qu'empirique. Les situations varient en effet selon les cas et les configurations historiques. On peut cependant faire l'hypothèse d'une tendance de long terme à la multiplication et la diversification des interrelations dans la conduite de l'action publique, correspondant à l'allongement des circuits de légitimation lui-même associé à la complexification des rapports de domination dans les sociétés contemporaines (Bourdieu, 1989, p. 548-559).

L'intervention d'agents multiples constitue dans cette perspective une condition nécessaire à la légitimation d'une décision publique difficilement envisageable sur la seule base de la légitimité politique de celui qui l'endosse. On le voit notamment dans les mécanismes de délégation du jugement. Qu'un gouvernement constitue un « comité de sages » pour éclairer des décisions à dimension éthique, des commissions pour choisir un architecte ou un artiste à qui commander une œuvre, ou encore un groupe d'experts pour trancher une controverse environnementale tient à la difficulté qu'il y a en ces matières à assumer politiquement un choix, moins du fait de la complexité intrinsèque des problèmes que parce qu'ils touchent à des champs de lutte pour la définition et la détention de la compétence légitime nécessaire à leur traitement. Les « maisons Borloo » dont il était question plus haut procèdent certes de l'initiative et de la mise en scène personnelles d'un ministre ; leur (relatif) succès politique tient cependant à la production d'un consensus qui n'est rendu possible que par la (relative) convergence d'agents et de groupes aux positions très différentes (élus locaux de différents bords, constructeurs, bailleurs sociaux, journalistes, *etc.*) autour de l'accession à la propriété comme idéal et comme moyen de résolution des problèmes sociaux et urbains.

Cette intervention d'agents aux positions multiples, c'est-à-dire situés dans des espaces sociaux différents, conduit moins à la dilution de l'exercice du pouvoir politique qu'elle ne constitue une condition et une modalité de sa légitimation. C'est par la démonstration de leur capacité à s'entourer des « personnalités compétentes » et à « organiser le dialogue le plus large possible » que les gouvernants démontrent leur aptitude à gouverner et leur légitimité à le faire. Les agents désignés *ès* qualité ou qui interviennent à divers titres dans la fabrication d'une politique sont des auxiliaires d'autant plus efficaces du pouvoir politique qu'ils n'apparaissent pas comme tels mais se présentent comme indépendants de lui, c'est-à-dire comme les agents d'un champ doté de règles et de logiques irréductibles à celles des gouvernants. Tout comme l'autonomie du champ juridique permet la traduction neutralisée de

rapports de forces sociaux et contribue par là à perpétuer la domination, tout comme l'autonomie du champ culturel permet la dénégation du social qui rend possibles et efficaces les stratégies distinctives (Bourdieu, 1979), l'autonomie des champs ne constitue dans cette perspective pas seulement une contrainte limitant les velléités interventionnistes ; c'est aussi une ressource pour l'exercice du pouvoir politique et sa légitimation.

On peut ainsi envisager sociologiquement l'action publique comme un mode politiquement légitimé de régulation des rapports entre champs, favorisant ou non leur autonomie, corrigeant ou non leurs relations de subordination. À condition toutefois de ne pas voir dans cette régulation une forme de pilotage centralisé, mais de l'analyser comme le produit de rapports de forces entre ces champs et entre chacun d'eux et le champ de production des politiques. En cela la sociologie de l'action publique rejoint la sociologie de l'Etat considéré comme un « méta champ » (Bourdieu, 1993 ; Dubois, 2007), dont le pouvoir s'exerce grâce à l'accumulation des ressources disponibles dans les différents champs, lui permettant en retour d'y intervenir. Tout comme cette analyse permet, on l'a vu, d'éviter une vision simplificatrice des rapports entre l'intervention publique et l'autonomie des champs sociaux, elle permet d'envisager la question classique de l'autonomie de l'Etat et de son action d'une manière moins univoque et théorique que ne le font par exemple les *armchair marxists*, au profit de la mise au jour des pratiques et relations objectives fondant le système d'interdépendance généralisé qui caractérise les sociétés occidentales contemporaines.

Références

- Alexander J. C., 1995, *Fin de Siècle Social Theory*, Londres, Verso.
- Allison G. T., 1969, « Conceptual Models and the Cuban Missile Crisis », *American Political Science Review*, vol. LXIII, pp. 689-718.
- Baruch M.-O. et Bezès P., 2006, « Généalogies de la réforme de l'Etat », *Revue française d'administration publique*, n° 4-120, pp. 625-633.
- Bergeron H., Surel Y., Valluy J., 1998, « L'advocacy coalition framework. Une contribution au renouvellement des études de politiques publiques », *Politix*, n°41, pp. 195-223.
- Bourdieu P., 1979, *La distinction*, Paris, Minuit.
- Bourdieu P., 1984, « Quelques propriétés des champs », in *Questions de sociologie*, Paris, Minuit, pp. 113-120.
- Bourdieu P., 1989, *La noblesse d'Etat*, Paris, Minuit.
- Bourdieu P., 1992, « La logique des champs », in *Réponses*, Paris, Seuil, pp. 71-90.
- Bourdieu P., 1993, « Esprits d'État. Genèse et structure du champ bureaucratique », *Actes de la recherche en sciences sociales*, n° 96-97, mars, pp 49-62.
- Bourdieu P., 2000, « L'État et la construction du marché » et « Le champ des pouvoirs locaux », in *Les structures sociales de l'économie*, Paris, Seuil, pp. 113-180.
- Bourdieu P. et Boltanski L. 1976, « La production de l'idéologie dominante », *Actes de la recherche en sciences sociales*, n° 2-3, juin, pp. 4-73.
- Bruno I., 2008, *A vos marques, prêts... cherchez ! La stratégie européenne de Lisbonne, vers un marché de la recherche*, Bellecombe-en-Bauges, Le Croquant.
- Cohen M. D., March J. G. et Olsen J. P., 1991, « Le modèle du “carbage can” dans les anarchies organisées », in March J.-G., *Décision et organisation*, Paris, Editions d'organisation, pp. 163-204.
- Courtin, E., *Entre impératif gestionnaire et idéal militant. La politique publique de « santé mentale » (1990-2005)*, Mémoire de master Sciences sociales du politique, IEP Strasbourg.
- Crozier M. et Friedberg E., 1977, *L'acteur et le système*, Paris, Seuil.
- Daccache M., 2008, *La gestion de risques entre savoir et pouvoir. Genèse, structure et fonctionnement d'un champ de production des discours sur le risque*, thèse de doctorat en sociologie, EHESS, Paris.
- Defrance J., 1995, « L'autonomisation du champ sportif. 1890-1970 », *Sociologie et sociétés*, vol. 27, n° 1, pp. 15-31.
- Denord F., 2007, *Néo-libéralisme version française*, Paris, Demopolis.
- Desage F., Godard J., 2005, « Désenchantement idéologique et réenchantement mythique des politiques locales », *Revue française de science politique*, 55-4, pp. 633-661.
- Dubois V., 1999, *La politique culturelle. Genèse d'une catégorie d'intervention publique*, Paris, Belin.
- Dubois V., 2001, « Le ministère des Arts ou l'institutionnalisation manquée d'une politique artistique républicaine (1881-1882) », *Sociétés et représentations*, 11, pp. 229-261.

- Dubois V., 2006a, « La linguistique, science de gouvernement ? Les linguistes et la politique de la langue française (1966-1990) », in Ihl O., dir., *Les sciences de l'action publique*, Presses universitaires de Grenoble, pp. 233-244.
- Dubois V., 2006b, *Le contrôle des chômeurs*, GSPE-DARES, ministère du Travail.
- Dubois V., 2007, « Etat », in *Abécédaire de Pierre Bourdieu*, éditions Sils Maria/Vrin, pp. 63-67.
- Dubois V., 2009, « Action publique », in Cohen A., Lacroix B., Riutort Ph., dir., *Nouveau manuel de science politique*, Paris, La Découverte.
- Dubois V., Dulong D., 1999, *La question technocratique. De l'invention d'une figure aux transformations de l'action publique*, Strasbourg, Presses universitaires de Strasbourg, coll. Sociologie politique européenne.
- Dupuy F. et Thoenig J.-C., 1983, *Sociologie de l'administration française*, Paris, A. Colin.
- Grémion P., 1976, *Le pouvoir périphérique. Bureaucrates et notables dans le système politique français*, Paris, Seuil.
- Gusfield J. R., 2008, *L'alcool au volant : la production d'un ordre symbolique*, Paris, Economica (1^{ère} édition 1981).
- Haas P., 1992, « Epistemic Communities and International Policy Co-ordination », *International Organization*, 46-1, pp. 1-35.
- Hassenteufel P., 2008, *Sociologie politique : l'action publique*, Paris, Armand Colin.
- Jobert B. et Leca J., 1980, « Le dépérissement de l'Etat. À propos de *L'acteur et le système* de Michel Crozier et Ehrard Friedberg », *Revue française de science politique*, Vol. 30, n° 6, décembre, pp. 1125-1171.
- Jobert B. et Muller P., 1987, *L'Etat en action. Politiques publiques et corporatismes*, Paris, PUF.
- Kingdon J., 1984, *Agendas, Alternatives and Public Policies*, Boston, Little Brown.
- Lagroye J., 1985, « La légitimation », in Grawitz M. et Leca J., Eds, *Traité de science politique*, Tome I, Paris, PUF, pp. 395-467.
- Lascombes P., Le Galès P., dir., 2004, *Gouverner par les instruments*, Paris, Presses de Sciences-Po.
- Le Galès P. et Thatcher M., dir., 1995, *Les réseaux de politiques publiques. Débat autour des policy networks*, Paris, L'Harmattan.
- Mercklé P., 2004, *Sociologie des réseaux*, Paris, La Découverte.
- Montlibert de C., 2004, *Savoir à vendre. L'enseignement supérieur et la recherche en danger*, Paris, Raisons d'agir.
- Pierru F., 2007, *Hippocrate malade de ses réformes*, Bellecombe-en-Bauges, Le Croquant.
- Poulantzas N., 1971, *Pouvoir politique et classes sociales*, Paris, Maspéro.
- Revue française de science politique*, 2000, « Les approches cognitives des politiques publiques », 50 (2).
- Smith A., 2000, « Comment le néolibéralisme gagne sur le territoire. A propos de certaines transformations récentes du rugby », *Politix*, n° 50, pp. 73-92.
- Topalov C. (éd.), 1999, *Laboratoires du nouveau siècle. La nébuleuse réformatrice et ses réseaux en France 1880-1914*, Paris, EHESS.

Viala A., 1985, *Naissance de l'écrivain : sociologie de la littérature à l'âge classique*, Paris, Minuit.

Weill P.-E., 2007, *La maison à 100 000 Euros : une « affaire » d'Etat*, mémoire de master Sciences sociales du politique, IEP Strasbourg.